Der Einfluß der preußischen Regierung auf die Bischofswahlen nach der neuen Reichsverfassung

Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde
der Hohen Juristischen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Hans Herrmann
Referendar am Landgericht Marburg

Referent: Professor Dr. Dr. Bredt

Auszug

A. Einleitung

Die Stellung der Religionsgesellschaften im Staate ist geregelt in Art. 137 der neuen Reichsverfassung. Dieser Artikel hat keine Klärung der verwirrten Verhältnisse gebracht; im Gegenteil, er erfährt von Staats- und Kirchenregierungen die verschiedensten Auslegungen. Die Hauptstreitfrage ist die, ob Art. 137 wahrer Rechtssatz oder bloßer Grundsatz ist. Ebenso herrscht Streit über die einzelnen Bestimmungen des Artikels. Zweck der Arbeit ist es, zu prüfen, ob durch Art. 137,III_2 der Einfluß der preußischen Regierung auf die Bischofswahlen aufgehoben ist. In dem neuen Konkordat, das zwischen dem Reich und der Kurie abgeschlossen werden soll, wird auch das Bischofswahlrecht neu geregelt werden. Die vorliegende Arbeit soll keine Prophezeiung dieses künftigen Rechts darstellen; dieses hängt von politischen und anderen Gesichtspunkten ab, hier soll die Frage nur vom juristischen Standpunkt aus beleuchtet werden.

B. Hauptteil

I. Die geschichtliche Entwicklung des Einflusses

1. Das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Rom und den einzelnen deutschen Staaten zu Beginn des 19. Jahrhunderts ist niedergelegt in Zirkumskriptionsbullen und Breven; für Preußen erging die Bulle „De salute animarum“ und das Breve „Quod de fidelium“, für die oberrheinische Kirchenprovinz die Bulle „Ad Dominici Gregis custodiam“ und das Breve „Re sacra“, für Hannover nur die Bulle „Impensa Romanorum“. Die Bulle „De salute animarum“ bestimmte, daß die Besetzung der Bischofsstühle durch die Wahl der Domkapitel erfolgen solle. Durch das Breve sind die Kapitel angewiesen, keine dem König minder genehme Personen zu wählen. Für Hannover und die oberrheinische Kirchenprovinz galt der sog. irische Wahlmodus, d. h. die Regierung konnte von einer ihr eingereichten Liste die ihr nicht genehmen Kandidaten streichen. Einen mittelbaren Einfluß hatte die preußische Regierung dadurch, daß der König in den ungeraden Monaten die Kapitelstellen besetzte, während ihr in dem Gebiet von Hannover und der ober-

rheinischen Kirchenprovinz ein dem Einspruchsrechte bei der Bischofswahl gleiches Einspruchsrecht zustand. Die Bullen und Breven traten zunächst einseitig als Kirchenrecht in Erscheinung; die Bullen wurden alsbald durch ihre Aufnahme in die Gesetzessammlungen auch staatliches Recht, während die Breven bis zum heutigen Tage bloßes Kirchenrecht geblieben sind.

2. In Altpreußen wurde nach dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen bei der Besetzung der Bischofsstühle zunächst die alte Gewohnheit beibehalten, daß die Regierung dem Kapitel mitteilen ließ, wer ihr genehm sei, und das Kapitel diesen wählte. Seit 1851 bürgerte sich allmählich das Listenverfahren ein, wie es in den anderen Staaten eingeführt war.

3. Nach dem Erlaß Rampollas vom 20. 6. 00 war das Einspruchsrecht bei der Bischofswahl in den drei Gebieten in der Hauptsache das gleiche: das Kapitel stellte eine Liste von Kandidaten zusammen, die der Regierung eingereicht wurde. Von dieser konnte die Regierung die „personae minus gratae" streichen. Die Kapitel waren dann auf die nicht gestrichenen Kandidaten bei der Wahl beschränkt. Bei der Wahl selbst wirkte die Regierung nicht mit, zwar entsandte sie zu ihr einen Wahlkommissar, der jedoch keinen Einfluß auf die Wahl hatte.

II. Die Möglichkeit des Erlöschens des Einflusses

1. Die Frage der Möglichkeit des Erlöschens ist nur zu beantworten mit der Feststellung der rechtlichen Natur der zugrunde liegenden Bestimmungen. Die Bullen beruhen auf vereinbartem Rechte, ihre Aufhebung ist daher immer nur mit Zustimmung des Vertragsgegners möglich. Dieselbe Rechtsnatur haben auch die Breven. Sie sind zwar bloßes Kirchenrecht geblieben; dies hat aber seinen Grund darin, daß sie nur Ausführungsvorschriften sind, die nur die angehen, denen die Wahl obliegt, das sind die Domkapitel. Daher eigneten sich die Breven garnicht zur Verbindlichmachung für den Staat. Als weiterer Grund kommt hinzu, daß der Erlaß der Breven Bedingung gewesen ist für den Staat, die vom Papst geschaffene Organisation anzuerkennen.

2. Die Aufhebung der Bestimmungen ist daher in der Regel nur mit Zustimmung des Vertragsgegners möglich. Ein Erlöschen des Einflusses wäre denkbar durch Wegfall des Berechtigten. Daher ist zu prüfen, ob der „König" als der Berechtigte anzusehen ist, da es dann mit seiner Abdankung erloschen wäre. Schließlich käme noch eine einseitige Verzichtserklärung des Berechtigten in Frage; wenn man in Art. 137, III_2: „Sie (die Religionsgesellschaft) verleiht ihre Aemter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde" ein unmittelbar wirkendes Verbot des Reichs an die Landesregierungen sieht, ihren Einfluß auszuüben, so wäre damit auch gleichzeitig der Verzicht Preußens auf das Recht ausgesprochen.

III. Der Einfluß der Regierung und die Revolution von 1918

Die Vereinbarungen in ihrer Gesamtheit werden durch die Revolution nicht berührt, da Veränderungen in der Regierungsform keinen Einfluß auf völkerrechtliche Berechtigungen und Verpflichtungen haben. Die Frage, ob der Einfluß ein Privileg des Königs und als solcher mit dessen Abdankung erloschen ist, ist m. E. zu verneinen.

Abschlußberechtigt auf seiten des Staats war der König; wenn in Bulle und Breve von ihm die Rede ist, so ist damit der Staat ge-

meint. Der Zweck des Einflusses war nicht der, dem König ein Privileg zu gewähren, sondern ein Zugeständnis an den Staat. Auch in der Literatur ist kein Unterschied zwischen dem „König" und der „Regierung" gemacht.

IV. Der Einfluß der Regierung und die neue Reichsverfassung

1. Anschütz hält das Einspruchsrecht nicht für eine „Mitwirkung" im Sinne des Art. 137, III_2, er glaubt als Mitwirkung nur die im engeren Sinne, die positive, und nicht die im weiteren Sinne, die negative, bezeichnen zu dürfen. Dieser Ansicht ist folgendes entgegenzuhalten: In Verfolgung der Anschütz'schen Ansicht käme man zu dem merkwürdigen Ergebnis, daß schwache positive Mitwirkungsrechte aufgehoben wären, nicht aber starke negative. Dies ist von dem Gesetz sicher nicht beabsichtigt. Aus den Vorverhandlungen ergibt sich, daß die Kirchenoberen nicht mehr von dem Staate „zugebilligt" werden sollen. Eine Zubilligung liegt aber schon in der Zurückreichung der Liste ohne Streichung von Namen. Der Berichterstatter Mausbach hat im Verfassungsausschuß gesagt, daß Einspruchsrechte darunter fielen. Auch in der Literatur ist es häufig als Mitwirkung bezeichnet worden.

2. Die Frage, ob Art. 137, III_2 unmittelbar geltendes Recht schaffen kann, ist streitig.

Der Artikel gehört zu dem II. Hauptteil der Verfassung, der von den Grundrechten und Grundpflichten handelt. Auch Bestimmungen dieses Teils können Rechtssätze sein, dies ergibt sich zunächst aus ihrer Entstehungsgeschichte. Ursprünglich sollte in Art. 107 in die Verfassung aufgenommen werden: „Die Grundrechte und Grundpflichten bilden Richtschnur und Grenze für die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Gesetzgebung im Reich und in den Ländern." Dieser Artikel wurde gestrichen, weil er dem Wortlaut mehrerer Artikel widersprach, in dem deren Natur als unmittelbar rechtsschaffende Rechtssätze zum Ausdruck kam. Welche Artikel zu diesen letzteren gehören, darüber schafft die Reichsverfassung keine Klarheit; dies ist aus dem Wortlaut jedes einzelnen Artikels zu beantworten.

Der Art. 10 der Reichsverfassung steht dem nicht entgegen, daß Art. 137 wahrer Rechtssatz ist, da in dem 2. Teil der Verfassung über die im 1. Teil begrenzte Zuständigkeit hinausgegangen sein kann. Ebensowenig spricht für die grundsätzliche Natur die Möglichkeit vertraglicher Bindung mit Rom.

Für die Ansicht, es seien wahre Rechtssätze, spricht zunächst der ganz bestimmte Wortlaut, z. B. der Abs. IV; voll bewiesen wird sie durch Geschichte und Wortlaut des Abs. VIII. Ursprünglich hieß er „Die Durchführung ... liegt der Landesgesetzgebung ob", jetzt „Soweit ... erfordert". Nach Abs. VIII enthält Art. 137 „Bestimmungen", etwas bestimmtes also, das von der Landesgesetzgebung nicht erst e i n geführt, sondern nur noch „d u r ch geführt" werden soll, der Ausdruck „weitere" Regelung bedeutet, daß Art. 137 bereits eine Regelung enthält, die Fassung „Soweit ... erfordert" heißt, daß die Landesgesetzgebung nur da zuständig ist, wo Rechtsgründe es erfordern. Art. 137 enthält wahre leges, wenn sie auch z. T. noch besonderer Ausführungsvorschriften bedürfen.

Solche sind zu Art. 137, III_2 nicht erforderlich. In Art. 137 kann über die in Art. 10 begrenzte Zuständigkeit hinausgegangen sein. Die Bindung mit Rom ist hier bedeutungslos, da nur verboten ist, ein einzelnes

Recht auszuüben, nicht aber, sich übernommenen Verpflichtungen zu entziehen. Die öffentlich-rechtliche Natur der Religionsgesellschaft hat höchstens Einfluß auf die Selbstverwaltung nach Satz 1 des Abs. III, nicht aber auf die Aemterbesetzung, denn Satz 2 ist richtig verstanden nur ein Anwendungsfall des Satz 1, er erklärt die Organbestellung für eine der Kirche eigentümliche Angelegenheit. Es entsteht durch den Wegfall des Einflusses auch keine Lücke, da sich mit dem Wegfall staatlicher Mitwirkung die kirchliche Autonomie insoweit automatisch ausdehnt. Dem Art. 137, III_2 fehlt auch nicht die Bestimmtheit, die zur sofortigen Anwendung erforderlich ist. Der Umfang der „Mitwirkung" läßt sich aus den Vorverhandlungen feststellen. Auf den Rechtsgrund der Mitwirkung kommt es nach Vorverhandlungen und Wortlaut — wenigstens bei dem auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Mitwirkungsrecht — nicht an.

C. Schluß

Zusammenfassung

Die preußische Regierung hatte Einfluß auf die Bischofswahl durch ihr Einspruchsrecht gegen minder genehme Kandidaten und ihren Einfluß auf die Besetzung der Kapitelstellen. Dieser Einfluß, der nach der Revolution vom Staatsministerium auszuüben war, ist durch Art. 137, III_2 untergegangen.

Anhang

Der Tatbestand seit der Revolution ist folgender:

Die preußische Regierung hat von ihrem Rechte, Kandidaten zu streichen, nach der neuen Verfassung keinen Gebrauch mehr gemacht, die Kapitelstellen hat sie weiter besetzt.

Druckerei Bauer, Marburg
1922